



**Universidade de Brasília – UnB**  
**Departamento de Sociologia – SOL**

**Natália Adriele Pereira de Sousa**

**As Disputas em Torno das Novas Legislações sobre a terra na África do Sul**

**Brasília**  
**Março, 2013**

**Natália Adriele Pereira de Sousa**

**As Disputas em Torno das Novas Legislações sobre a terra na África do Sul**

**Trabalho de Monografia apresentado ao  
Departamento de Sociologia da Universidade de  
Brasília para a obtenção do título de Bacharel  
em Sociologia.**

**Orientador: Prof. Dr. Marcelo Carvalho Rosa**

**Brasília  
Março de 2013**

**Natália Adriele Pereira de Sousa**

**As Disputas em Torno das Novas Legislações sobre a terra na África do Sul**

**Trabalho de Monografia apresentado ao  
Departamento de Sociologia da Universidade de  
Brasília para a obtenção do título de Bacharel  
em Sociologia.**

**Banca Examinadora:**

**Prof. Dr. Marcelo Carvalho Rosa (orientador)  
Universidade de Brasília**

**Prof.<sup>a</sup> Dra. Antonádia Monteiro Borges  
Universidade de Brasília**

**Resumo**

Este trabalho teve por objetivo compor a dinâmica da ação política em torno da criação de novas legislações sobre a terra na África do Sul, por meio da análise de reportagens veiculadas em sites de jornais sul-africanos no período de consulta pública que envolvia a criação destas legislações. A análise dessas reportagens nos permitiu perceber que a mídia sul-africana se configurava como um espaço de disputa pública entre Estado e proprietários de terra em torno da concepção de reforma da terra que orientaria a criação de novas legislações sobre a terra neste país.

**Palavras- Chaves-** Legislações de terra, land reform, África do Sul, “Green Paper on Land Reform”.

## **Sumário**

### **Introdução – 5**

### **Capítulo 1 – A construção histórica das leis como mediadoras das relações em terra, brancos e negros na África do Sul – 11**

#### **1.1 – Pré-Apartheid – 13**

#### **1.2 - Apartheid – 14**

#### **1.3 Reforma da Terra – 16**

### **Capítulo 2 – “Green Paper on Land Reform” – 19**

#### **2.1 – Descrições das propostas contidas no “Green Paper” – 20**

#### **2.2 – The National Reference Group (NAREG) – 23**

#### **2.3 – Relatórios da AGRI SA de: 12 de abril e 22 de março de 2012 – 26**

### **Capítulo 3 – As disputas na criação do “Green Paper on Land Reform” na mídia sul-africana – 33**

#### **3.1 – As disputas sobre a concepção de reforma da terra – 33**

#### **3.2 – Direito a terra – 37**

### **Conclusão – 43**

### **Bibliografia – 44**

### **Sites - 45**

## Introdução

A África do sul possui altos índices de concentração fundiária e desigualdades socioeconômicas baseados na segregação racial, advindos do regime segregacionista que viveu este país, apartheid (1948-1994). Regime este que passou a classificar, a partir de 1950, a população sul-africana em quatro grupos raciais: africano/negro, branco, coloured, indiano/asiático. Esta classificação foi a base para separar os grupos raciais em áreas residências diferenciadas, de modo que a população negra que correspondia a 90 % da população foi alocada forçosamente em apenas 13 % das terras do país. Este regime utilizou-se de um conjunto de legislações para institucionalizar o racismo como prática governamental, destacando-se as legislações que regulavam o uso e a posse de terra, devido a importância da terra como elemento de controle territorial, produtivo e cultura.

Em 1894, em um contexto de dominação colonial, é promulgada na África do Sul a primeira lei de cunho segregacionista, o Glen Grey Act, proibindo os africanos de comprar e titularizar terras que estivessem fora do montante de 7% que neste momento passaram a ser reservados a população negra. Seguiram-se a este uma série de atos segregacionistas, dentre eles o “**Native Land Act**” de 1913, que implementou a criação de “reservas” (“Bantustans” ou “Homeland”), ou seja, lugares afastados das habitações da população branca destinados especificamente à população negra, de modo que todos os negros que tinham suas propriedades fora dos locais destinados a eles foram gradualmente expulsos. O “**Native (black) Urban Areas**”, de 1923, dividia a África do Sul em áreas urbanas e rurais e regulava sobre o controle da movimentação de negros entre ambas as áreas. Além dos dois atos citados acima o “**Development Trust and Land Act**” (1936) também teve grande importância para o controle territorial, visto que ele expandiu a área destinada para as reservas para 13% e criava o “The South African Development Trust” (SADT) organização responsável por adquirir e administrar terras para alocar a população negra, tendo em vista que os africanos estavam impedidos de comprar e ser proprietário de terras, por direito próprio.

Em 1948, o Partido Nacional (PN) <sup>1</sup> ganha às eleições e institui oficialmente o

---

<sup>1</sup> Partido Sul-africano propagador de um racismo radical, criado em 1915 e que permaneceu no governo da África do sul no período que compreende de 1948 a 1994 em eleições nas quais votavam apenas sul-africanos brancos

regime do apartheid, muitas de suas ações tem como base um conjunto de leis e decretos, das quais fazem parte as leis citadas acima, promulgados no período tratado na literatura como pré-apartheid (1910 -1948). No período que compreende o apartheid propriamente dito, 1948 à 1994, destaca-se, para os objetivos que nos propomos neste texto, a promulgação em 1950 do “Population Registration Act” que regulava sobre a criação de um registro nacional, no qual constava desde o nascimento até raça de cada cidadão sul-africano. Soma-se a este o “Group Areas Act” (1950) que legislava sobre a separação dos grupos raciais em áreas residenciais diferenciadas. E em 1970, o “Bantu homelands Citizens Act” lei que obrigava os negros a se tornarem cidadãos de suas homelands, ou seja, a população negra perde a cidadania de seu próprio país passando a ser cidadãos apenas das áreas reservadas. Esse processo de segregação ocasionou tamanha desigualdade de acesso a terra que em meados da década de 1980 a densidade populacional nas áreas negras estava na média de 151 hab/Km<sup>2</sup> enquanto que no restante do país era de apenas 19 hab/ km<sup>2</sup> (Thwala, 2004).

Em 1989 inicia-se o processo de transição do apartheid para um regime democrático. Ocorrendo em 1994 a primeira eleição multirracial, da qual sai eleito o primeiro presidente negro da África do Sul, Nelson Mandela. Neste contexto, a terra passa a ser uma das principais questões políticas e desenvolvimentistas além de ser a mais intratável (Thwala, 2004). Frente a esta situação o programa de reforma da terra, passa a ser central no governo de Nelson Mandela, sendo as legislações mais uma vez utilizadas como mediadores das relações entre terra, brancos e negros. Destacando-se a promulgação do Restitution of Land Rights Act (1994), o qual legislava a respeito da restituição de terra as pessoas ou comunidades que tenham sido desapropriadas sob o objetivo de promover os objetivos de qualquer lei de cunho racial. E o Extension of Security of Tenure Act (1997) e o Land Reform (Labour Tenant) Acts (1996), ambos legislando sobre o direito de posse de grupos específicos que foram afetados pelo apartheid.

Em 1994, a meta da reforma da terra, proposta pelo banco mundial e adotada pelo “the Reconstruction and Development Programme”(RPD), seria a transferência de trinta por cento das terras agricultáveis para a população desapropriada pelo apartheid, nos primeiros cinco anos. Porém em 1999, menos de 1% das terras agricultáveis tinham sido transferidas (HALL, 2007).

Este quadro conforma mais do que uma questão agrária, uma questão de terra como afirma Rosa:

“No lado brasileiro impera a idéia de reforma agrária, ou seja, uma ação política voltada para o uso produtivo ou agrícola da terra que tem como pano de fundo critérios legais de produtividade. Na parte sul-africana vemos o embate se estruturar sob a nomenclatura de land reform, slogan que remete a uma mudança na distribuição do território – visando a reparação das injustiças cometidas pelos governos do *apartheid*. Cada um dos casos comporta tipos diferentes de sujeitos da ação política: no Brasil a reforma agrária pressupõe a categoria agricultor e exclui, por exemplo, a população indígena; na África do Sul, o sem-terra é antes de tudo indígena e o fato de ser ou não agricultor ou trabalhador rural importa pouco para o movimento ou para as próprias políticas públicas.” (Rosa,2012:1)

De 1994 até os dias atuais, a África do Sul é cenário de vários conflitos relacionados a terra , muitos desses advindos das distintas formas de relação com a terra por parte de negros e brancos e da forma como a terra se faz objeto de direito para as diferentes partes.

As transformações sociais nestes dezoito anos contribuíram para questões que levaram a discussões de novas legislações, de forma que é publicado no dia 31 de agosto de 2011, o “Green Paper on Land Reform”. Um documento de discussão produzido pelo “Department of Rural Development and Land Reform”<sup>2</sup> (DRDLR), que tem como objetivo conter princípios que poderão subsidiar a criação de novas legislações e políticas sobre o tema da terra. Ao “Green Paper” pode seguir-se a criação de um “White Paper”, que se constitui como um documento mais refinado contendo uma ampla declaração de uma política de governo, ao qual as comissões parlamentares competentes podem propor modificações e em seguida reenviar o documento para o Ministério responsável para posterior discussão e decisão final.

No “Green Paper on Land Reform” a terra é tratada como sendo um ponto central na resolução das contradições de raça, classe e gênero, sendo que a terra surge sempre associada a termos como coesão social e desenvolvimento. Este documento apresenta três princípios básicos que devem orientar a reforma da terra na África do Sul, sendo eles:

- 1- A des-racialização da economia rural, sendo importante ressaltar que na África do Sul este termo refere-se a deixar de ser branco;

---

<sup>2</sup> Departamento do governo sul africano responsável pelo desenvolvimento social e econômico das áreas rurais sul-africanas, sendo a reforma da terra uma de suas principais atribuições. Atualmente, tem como ministro, Gugile Ernest Nkwinti.



- 2- A alocação de terra democrática e equitativa em termos de raça, gênero e classe;
- 3- Uma disciplina de produção sustentável visando a segurança alimentar;

O “Green Paper on Land Reform” propõe programas e instituições que seriam os responsáveis por implantar os princípios citados acima, sendo estas: a criação do “Land Management commision”; a criação do “Land Valuer-General”; e do “Land Rights Management Board” com “Management commities” locais e um sistema único de posse de terra com quatro níveis.

O “Land Management Commision” (LMC) é definido no Green Paper como uma comissão composta pelas partes interessadas em questões relativas a terra e por pessoas nomeadas pelo ministro que tenham atributos especiais. Tendo função: a) consultiva – emitir pareceres, relatórios de pesquisa e orientação sobre gestão da terra; b) coordenação- garantir o alinhamento, interligação e coerência das diferentes agências de gestão, departamentos e outros órgãos do Estado no que tange a terra; c) regulamentação - gerenciar o ambiente regulatório visando garantir que as terras sejam geridas de maneira a proteger a qualidade e os valores; d) auditoria- garantir a integridade dos inventários do Estado incluindo a monitoração dos usos de terras públicas. Esta será autônoma porém não independente ao “Department of Rural Development and Land Reform”.

O “Land Valuer-General”, ou seja, de uma instituição responsável por determinar valores de terras para fins de tributação, determinar e indenizar no caso de expropriação de terras e criar e manter uma base de dados acerca das avaliações.

O “Land Rights Management Board” será composto por representantes dos setores que detém o direito a terra e pessoas nomeadas pelo ministro de acordo com conhecimentos e capacidades especiais de prestação de serviços profissionais para a Diretoria. Este terá como função: a) comunicação de reformas legais para os proprietários de fazendas e para outros potenciais beneficiários da terra; b) desenvolver a capacidade institucional (dentro e fora das instituições estatais) para aconselhar e apoiar os detentores de direitos e facilitar o uso das leis; c) prestar representação legal, sempre que necessário; d) estabelecer um sistema de apoio coordenado e integrado à sociedade civil e setor privado em medidas de desenvolvimento rural integrado em assentamentos. Este será responsável também por estabelecer ou dissolver, “The Land Rights Management Committees”, ou seja, comitês locais composto por representantes

de uma comunidade rural específica, representantes de agricultores comerciais, departamentos governamentais bem como o serviço de polícia sul-africano.

O “Green Paper on Land Reform” propõe também um sistema único de posse de terra com quatro níveis, de modo a integrar as múltiplas formas de propriedade de terra que possuem hoje na África do Sul: comunal, estatal, pública e privada, em um único sistema de posse.

Sendo o “Green Paper on Land Reform” um documento consultivo, um mês após sua divulgação, o ministro Gugile Nkwinti estabeleceu o “The National Reference Group” (NAREG), um fórum composto por acadêmicos, representantes de organizações de agricultores, lideranças tradicionais e do governo, tendo como objetivo contribuir para o desenvolvimento das políticas de reforma da terra. Somam-se as contribuições do NAREG, os comentários de qualquer membro dos grupos de interesse que podem ser enviados ao DRDLR por e-mail ou fax e as reuniões de consulta pública realizadas em cada uma das províncias da África do Sul, nas quais são realizados comentários orais. O fato deste ser um documento consultivo contribuiu também para que este se constituísse como um constante tema na mídia sul-africana, ocorrendo uma série de reportagens nas quais diferentes agentes defendiam suas posições acerca do tema da reforma da terra.

Desta forma, nesta monografia tenho como objetivo analisar a disputa que se dá em torno da criação do “Green Paper on Land Reform”, por meio de: reportagens vinculadas em jornais deste país, declarações, notas e discursos publicados no site do DRDLR. Estes documentos me permitiram mapear declarações públicas de diferentes agentes ligados a questão da terra, contribuindo para compor as disputas que eram travadas neste momento. Este trabalho é resultado de uma pesquisa realizada nos dois anos nos quais fui bolsista do Programa de Iniciação Científica do CNPq. Durante este período monitorei o site da “Association for Rural Advancement – AFRA<sup>3</sup>”, tendo em vista que esta ONG realiza o trabalho de reunir e publicar em seu site<sup>4</sup>, reportagens sobre questões relacionadas à terra, publicadas pelos principais jornais e blogs da África do Sul. Coletei e cataloguei 308 reportagens, sendo que 151 foram publicadas durante o ano de 2011 e 157 publicadas no período que compreende janeiro à maio de 2012.

Após decidir estudar o “Green Paper on Land Reform”, passei a dedicar atenção especial as reportagens que tratavam do tema, totalizando 64 reportagens. Visando

---

<sup>3</sup> A AFRA é uma ONG, que trabalha com direito à terra e reforma da terra na província de KwaZulu-Natal, na África do Sul.

<sup>4</sup> <http://www.afra.co.za/>

melhor compreender as disputas em torno deste documento tomei como marco teórico a denúncia pública de Luc Boltanski (2000).

Luc Boltanski realiza uma pesquisa com as cartas recebidas por um jornal francês de alta circulação, nos anos de 1979-1981. Esta pesquisa o permitiu concluir que há grandes diferenças entre as cartas que são publicadas e as que são descartadas, sendo assim, o autor buscou perceber propriedades gerais e características distintivas entre as cartas aceitas e as recusadas, procurando construir uma gramática da denúncia.

“ (...) gramática – entendida como un conjunto de coacciones que se imponen a todos – de a protesta contra la injusticia y la acusación que le es inherente. Puesto que, para exigir reparación, quien protesta contra la injusticia que le há sido infligida debe necesariamente designar a su autor y, por tanto, poner em marcha un proceso de acusación que aquel a quien señala también puede, a su vez, destacar como uma injusticia. Em estos casos no puede saberse a priori quién es el perseguidor, y quién, el perseguido.” (BOLTANSKI,2000:22)

Ainda segundo Boltanski (2000), uma denúncia envolve um sistema de relações entre quatro actantes: o denunciante, a vítima, o perseguidor e o juiz. Este sistema é denominado de sistema actancial da denúncia. Essa afirmação de Boltanski, me auxiliou na elaboração dos critérios utilizados nas análises das reportagens, de modo que em todas as reportagens buscamos perceber quem era o denunciante, o objeto da denúncia, a vítima e a quem se dirigia a denuncia. Essas perguntas nos auxiliaram a perceber que as denúncias pronunciadas ao “Green Paper on Land Reform”, gravitavam em torno de três pontos tratados por este documento, sendo eles: direito, valor e administração da terra.

Apesar da convergência em relação aos pontos criticados, os diferentes agentes divergiam nos argumentos utilizados para tal feito, neste ponto Boltanski (2000) também me ajudou a compreender os elementos que estavam em jogo. Na medida que para este autor, para realizar um acordo as pessoas fazem referencia a princípios de equivalência, ou seja, a algo que não são pessoas e as transcende.

Este trabalho este dividido nos seguintes capítulos: “A constituição histórica das leis como mediadora das relações entre terra, brancos e negros na África do Sul”, “Green Paper on Land Reform”, “As disputas na criação do “Green Paper on Land Reform” na mídia sul-africana ”.

No primeiro capítulo, “A constituição histórica das leis como mediadora das

relações entre terra, brancos e negros na África do Sul”, faço uma revisão bibliográfica sobre o tema das legislações de terra na África do Sul do período do apartheid até os dias atuais. Neste capítulo busco apresentar o sistema de posse e o sistema de reforma da terra atual na África do Sul, visando um melhor entendimento das propostas contidas no “Green Paper on Land Reform”.

No segundo capítulo “Green Paper on Land Reform” descrevo as propostas de programas e instituições apresentados neste documento. E analiso os relatórios produzidos pela AGRI SA acerca das reuniões do NAREG , buscando descrever elementos que nos ajudem a compreender a dinâmica da ação política envolvida na elaboração das novas legislações de terra na África do Sul.

No terceiro capítulo “As disputas na criação do ‘Green Paper on Land Reform’ na mídia sul-africana” analiso as disputas entre Estado e proprietários de terra nas 64 matérias compiladas pela AFRA, no que tange a concepção de terra e a forma como o direito a terra deve ser tratado nas novas legislações que terão o “Green Paper” como orientação.

## **Capítulo 1: A constituição histórica das leis como mediadora das relações entre terra, brancos e negros na África do Sul**

No “Green Paper on Land Reform” a terra aparece sempre associada ao objetivo de promover coesão social e desenvolvimento. Neste documento a finalidade da coesão social é justificada pelo fato desta ter sido desestruturada pelo colonialismo, gerando sérios impactos na África do Sul atual. De acordo com o “Green Paper”, o colonialismo atingiu as práticas culturais dos povos, mais especificamente as culturas transversais, tendo como exemplo o Ubuntu. Neste “Green Paper” o Ubuntu aparece associado ao princípio de compartilhar e capacidade de doar. Neste documento a coesão social aparece relacionada também ao apartheid, pois este ao retirar a terra das pessoas impede que essas produzam seu próprio alimento fazendo com que estas pessoas sobrevivam com pequenos salários ou mesmo na condição de escravos, resultando na incapacidade destas pessoas de dar aos outros, ou seja, impedindo-as de realizar o princípio básico do Ubuntu.

Desta forma, o desenvolvimento e a reforma da terra são tratados no “Green Paper” como sendo os catalizadores para a resolução dos problemas causados pelo apartheid. Frente a esta constatação é proposto neste documento a elaboração de um novo sistema de posse de terra para o país, sendo este entendido como a primeira etapa da resolução dos problemas do apartheid. Esta mudança aparece justificada pelo fato da não realização desta contribuir para a perpetuação da organização social atual, de uma economia fragmentada e para o subdesenvolvimento. Desenvolvimento e subdesenvolvimento são tratados neste documento como resultados de práticas administrativas, procedimentos, instituições, escolhas e decisões políticas e assim se tornam justificativas públicas para as propostas de programas e instituições contidas no “Green Paper”.

No Green Paper os indicadores de desenvolvimento são crescimento partilhado e prosperidade, pleno emprego, igualdade de renda relativa e progresso cultural. Em contrapartida, os indicadores de subdesenvolvimento são pobreza, desemprego, desigualdade de renda relativa e culturas atrasadas.

Tendo em vista, a importância que o colonialismo e o apartheid têm na

explicação dos problemas relacionados a terra na África do Sul atual, nos remetemos aqui ao conjunto de legislações que foram utilizados para tornar o racismo uma prática governamental. E descreveremos os marcos nos quais se dá a reforma da terra atualmente na África do Sul, objetivando um melhor entendimento da proposta de elaboração de um novo sistema de posse neste país.

### 1.1-Pré-Apartheid

- O “**Glen Grey Act**” promulgado em 1894, ainda no período colonial, foi a primeira lei de cunho segregacionista a vigorar na África do Sul, este instituiu a proibição aos sul-africanos negros de comprarem e titularizarem terras que não pertencessem aos 7% reservados a população negra. Este ato previa também a taxaço do trabalho negro sendo a submissáo forçada ao trabalho a única forma de evitar tal pagamento.
- Em 1913, dois anos após a criação da União Sul-africana<sup>5</sup>, foi criado o “**Native Land Act**”, umas das legislaçoes com maior impacto no criação do regime segregacionista na África do Sul. Esta legislação institui as “reservas” “(...) posteriormente chamadas de Bantustan ou Homeland, espaços territoriais reservados à ocupação da população negra, de forma a assentá-la em lugares distantes daqueles destinados à habitação exclusiva de brancos.” (Borges,2010:216).Este ato também restringiu o acesso dos negros a porcentagem máxima de 7% das terras do país. “Mesmo os negros proprietários de terra, que possuíam título de propriedade, foram, neste período, forçosamente removidos de suas terras, quando as mesmas não se encontravam dentro do espaço, definido em lei, destinado à ocupação negra.” (Monteiro,2010: 18)
- Em 1920 foi criado a “reserva de trabalho” “(...) a partir da oficialização do job colour bar, ou seja, um sistema de equivalências que hierarquizava e restringia os empregos disponíveis à classificação racial feita pelo Estado.” (Borges,2010:217). No mesmo ano foi promulgado o “**Civilized Labour Policy**” afim de substituir os trabalhadores negros por brancos afrikaners (geralmente pobres) e em 1925, é aprovado o “**Minimum Wages Act**”, este regulava que algumas profissões só poderiam ser exercidas por brancos.
- Em 1923 é aprovado o “**Native (Black) Urban Areas**” que previa a divisão

---

<sup>5</sup> A União Sul-africana foi criada em 1910 após a segunda Guerra dos Bôeres (1899-1902), da qual sai vitoriosa a Inglaterra. Esta era composta das colônias Cabo, Natal, Orange e Transvaal sobre o domínio do Império Britânico.

do país em áreas prescritas (urbanas) e não prescritas (rurais) e dispunha sobre o controle da movimentação de negros entre as duas áreas. As autoridades locais ficaram responsáveis para controlar os negros de suas adjacências e criaram os “Native Advisory Boards” para regular o fluxo de trabalhadores negros e remover aqueles que não estivessem empregados, nomeados de “excedentes”.

- Com a promulgação do “*Native Trust and Land Act*” (1936) as áreas das reservas aumentaram de 7% para 13%. A literatura aponta como um dos motivos deste ato, a eliminação dos black spots, ou seja, áreas de resistência negra em espaços destinadas a brancos. Foi este ato responsável também pela criação do “The South African Development Trust” (SADT), organização com o objetivo de adquirir e administrar terras para assentar pessoas negras, tendo em vista que estas estavam impedidas de serem proprietários de terra.

- Em 1945 é criado o “*Natives (Urban Areas) Consolidation Act*” uma emenda do “Native Urban Areas Act”, que introduzia o controle de fluxo, “(...) aplicado somente para homens negros; se estes fossem considerados ociosos, indesejáveis ou se tivessem cometido alguma infração, poderiam ser imediatamente removidos das áreas urbanas.” (Monteiro, 2010:18)

Em 1948, com a chegada do Partido Nacional ao poder é oficializado o regime do apartheid (1948-1994). Neste período foram promulgados uma série de atos com objetivos segregacionistas, muito deles tinha como base os atos citados acima.

## 1.2- Apartheid

- Em 1950 é promulgado o “*Population Registration Act*” que regulava a criação de um registro nacional que continha a raça de todos os cidadãos sul-africanos, esses poderiam ser classificados como africano/negro (Banto), branco, coloured, indiano/asiático. Os cidadãos eram classificados de acordo com os seguintes critérios:

"A White person is one who is in appearance obviously white – and not generally accepted as Coloured – or who is generally accepted as White – and is not obviously Non-White, provided that a person shall not be classified as a White person if one of his natural parents has been classified as a Coloured person or a Bantu. A Bantu is a person who is, or is generally accepted as, a member of any aboriginal race or tribe of Africa... A Coloured is a person who is not a White person or a Bantu..." (Retirado de:

- Também em 1950 é promulgado o “**Group Areas Act**” este ato criou áreas residenciais diferentes para cada grupo racial. Esse ato começou a ser implementado em 1954 e levou a remoção forçada de pessoas que não estavam vivendo nas áreas destinadas a estas.
- O “**Black (bantu) Authorities Act**”, ato número 68 de 1951, regulava um sistema de governo nas Homelands, no qual chefes tribais passavam a ser responsáveis pela gestão destas.
- Em 1952 foi promulgada o “**Natives (Abolition of Passes and Co-ordination of Documents) Act**”, mais conhecido como “Lei do Passe”. Esta obrigava os negros a portarem uma identificação (passe) que continha: foto, detalhes do lugar de origem, registro de emprego, pagamentos de impostos e passagens pela polícia. Caso alguma pessoa negra fosse pega sem portar seu passe, esta estaria cometendo um crime. Esta legislação proibia as pessoas negras saírem de áreas rurais para áreas urbanas sem a permissão da autoridade local.
- O “**Bantu Education Act**”, nº 47 de 1953, estabeleceu um Departamento de Educação negra ligada ao Departamento de Assuntos Nativos, que tinha como objetivo adequar a educação ao que eles intitulavam as necessidades do povo negro. Este ato foi a base para a “Educação Bantu”. O objetivo dos governantes com esta educação pode ser melhor entendido a partir da fala do Dr Hendrik Verwoerd, primeiro ministro da África do Sul no período de 1958 à 1966 , falando a respeito das políticas de educação na década de 1950.

"There is no place for [the Bantu] in the European community above the level of certain forms of labour ... What is the use of teaching the Bantu child mathematics when it cannot use it in practice? That is quite absurd. Education must train people in accordance with their opportunities in life, according to the sphere in which they live." (Retirado de: <http://africanhistory.about.com/od/apartheid/qt/ApartheidQts1.htm>; Acesso em: 16:34)

Em 1959 é promulgado o “**Extension of University Education Act**”, ato que legislava a respeito de Universidades que poderiam ser freqüentadas apenas por negros.



- Em 1959, entra em vigor o “*Promotion of Bantu Self- Government Act*” ato que transformou as reservas em Bantustões (ou Homelands) independentes e que dividiu a população negra em oito grupos étnicos específicos, de modo que cada grupo étnico passa a ter um comissário-geral, que tinha como atribuição desenvolver uma Homeland que teria um auto-governo.
- O “*Bantu Homelands Citizens Act*” regulou que todos os negros passariam a ser cidadãos das Homelands que correspondessem ao seu grupo étnico, mesmo que não residissem nela. Ou seja, foi proibida a cidadania sul-africana a população negra.
- No mandato do Presidente Frederik de Klerk teve início a transição do fim do apartheid. Em 1992, ocorreu um plebiscito só para brancos acerca da continuidade do regime do apartheid, que teve como resultado 69% das pessoas a favor do fim do regime.

Em 1994 é convocada a primeira eleição multirracial, da qual sai eleito com 62,65% dos votos, Nelson Mandela. No pós-apartheid a reforma da terra se configurou como uma das principais alternativas para resolver os problemas causados pelo regime do apartheid.

### 1.3- Reforma da terra

A reforma da terra na África do Sul tem como base legal a Constituição da República de 1996 e o White Paper (1997). A constituição traz três cláusulas que tratam dos direitos fundamentais da terra, estas são:

- “ • Seção 25(5): O Estado deve tomar razoáveis medidas legislativas e de outras naturezas, dentro de seus recursos disponíveis, a fim de estimular condições que permitam aos cidadãos ter acesso à terra em uma base equitativa;
- Seção 25 (6): Uma pessoa ou comunidade cuja posse da terra esteja legalmente ameaçada como resultado de leis ou práticas racialmente discriminatórias passadas está nomeada, na extensão fornecida por um Ato do Parlamento, à posse legalmente assegurada ou à reparação comparável; e
- Seção 25 (7): Uma pessoa ou comunidade expropriada de suas posses após 19 de junho de 1913 como resultado de leis ou práticas racialmente discriminatórias passadas está nomeada, na extensão fornecida por um Ato do Parlamento, à restituição daquele propriedade ou à reparação equivalente. (Thwala, 2004)”

O White Paper por sua vez “(...) estabeleceu visões de implementação da política

agrária, busca corrigir injustiças do apartheid, assim como visa promover a reconciliação nacional, sustentando o crescimento econômico e reduzindo a pobreza. (Monteiro,2010: 28)”

De acordo com os princípios estabelecidos nas duas bases legais referidas acima, a reforma da terra na África do sul possui três vertentes: Land Restitution, Land Redistribution e Land Tenure Reform.

“Land Restitution” tem como base o disposto no “The Restitution of Land Rights Act”, ato 22 de 1994 (‘Restitution Act’). Este ato prevê a restituição de terra para as pessoas ou comunidades que tiveram suas terras desapropriadas a partir de 1913 sob os objetivos de qualquer lei que tenha como base a discriminação racial. Por meio do mesmo ato é estabelecido o “Commission on the Restitution of Land Rights” (CRLR), que tem como objetivo investigar as reclamações de restituição de terras e o “Land Claims Court” que tem como atribuição julgar as reclamações por terra. O processo de restituição teve início em 1995, tendo como limite para a apresentação de reivindicações para participar destes programas o mês de dezembro de 1998.

A restituição poderia ocorrer por meio de: restauração, concessões alternativas ou compensações monetárias.

“Land Redistribution” tem como objetivo rever a divisão do território sul-africano no qual 87% das terras estão nas mãos da agricultura comercial branca e 13% em forma de homelands. Essa se dará por meio da diversificação da estrutura de propriedade comercial. A primeira fase deste programa, vigente no período de 1995 à 1999, tinha como público beneficiário famílias pobres que possuíam renda abaixo de R1.500 por mês, para estas famílias eram oferecidos subsídios do Estado no valor de R16.000 por agregado familiar. De acordo com Hall (2007), os baixos valores dos subsídios estatais frente aos altos preços das terras, resultaram na associação de grandes grupos de beneficiários dos subsídios para a compra de fazendas, o que levou a temores de superlotação e uso insustentável da terra.

Em 2001 foi lançado um outro programa, o Land Redistribution for agricultural development (LRDA), com o objetivo de estabelecer uma nova classe comercial africana. O LRDA não exige limite de renda para participar deste programa e oferece um subsídio que varia entre R20.000 e R100.000. Hall (2007) apresenta como sendo um problema deste programa o fato de famílias pobres terem que competir com outros por acesso a recursos limitados.

Outra vertente do “Land Redistribution” é a concessão de subsídios aos

municípios para a compra de terras comunais para uso público, principalmente para proprietários pobres de animais.

Autores como Lahiff (2006,2007), Thwala (2004) problematizam o modelo de redistribuição adotado pelo governo da ANC, o “Comprador disposto, vendedor disposto” (Willing Buyer, Willing Seller) conhecido no Brasil como “reforma agrária de mercado”. Este modelo passou a fazer parte do discurso acerca da reforma da terra gradualmente no período de 1993 à 1996, influenciado pelo Banco Mundial. De acordo com Lahiff (2007), este modelo passou a ser utilizado no “White Paper”, tendo em vista que a Constituição sul-africana prevê desapropriação de terra para fins de reforma agrária.

A “Tenure Reform” tem como objetivo garantir o direito à terra as pessoas que vivem em situação de posse insegura, tendo duas vertentes. A primeira esta relacionada a administração da terra nas áreas comuns nas homelands e nas coloured reservas. A segunda tem como objetivo garantir a segurança de posse aos farm dwellers<sup>6</sup>.

Miller e Pope (2000) defendem que a “Tenure Reform” tem maiores implicações para uma reforma da propriedade do que as outras duas vertentes da Reforma da terra.

“Redistribution is concerned essentially with facilitating the allocation of new rights within the existing property system, while restitution is a timetabled process of restoring rights or otherwise dealing with a defined category of claimants affected by post-1913 racial laws or practices. (Miller e Pope, 2000:183)”

Neste capítulo traçamos um panorama geral das legislações de terra no apartheid de forma a melhor entendermos com quais fatos o “Green Paper” dialoga ao associar os problemas fundiários da África do Sul atual à medidas tomadas neste regime. No próximo capítulo descreveremos as mudanças propostas no “Green Paper” e traremos algumas informações acerca do “NAREG” no ponto de vista da AGRI SA.

---

<sup>6</sup> Perante as diversas leis de cunho segregacionistas que privavam os sul-africanos negros de permanecerem nas áreas rurais, foram encontradas diferentes formas de permanecer em contato com a terra. Dentre elas, estava a permanência na terra em troca de trabalho para o fazendeiro branco ou por um montante de sua produção. O termo “farm dwellers” ou “labour tenant”, designa as pessoas que possuem essa forma de moradia.

## Capítulo2: “Green Paper on Land Reform”

Em 23 de agosto de 2011 o “Green Paper on Land Reform” é aprovado pelo Cabinet<sup>7</sup> e no dia 31 do mesmo mês este é publicado tendo início o período de consulta pública, que deveria ocorrer até o fim do mês de novembro de 2011. Porém o “Department of Rural Development and Land Reform” adia este período por duas vezes segundo a alegação de que não houve tempo hábil para que os participantes da consulta realizassem uma leitura atenta que permitisse a realização de críticas que auxiliassem na construção deste documento. No primeiro adiamento, a consulta deveria acabar no mês de dezembro, porém esta só chega ao fim no último dia de março de 2012.

Nestes sete meses, associações de agricultores comerciais, ONGs, partidos, movimentos sociais contribuíram com diversas críticas para a formulação de uma nova política de reforma da terra na África do Sul. Estas contribuições ocorreram por meio de: participação no “The National Reference Group” (NAREG) e em reuniões de consulta pública realizadas em cada uma das províncias do país<sup>8</sup> ou por comentários enviados ao DRDLR por e-mail ou fax. A mídia sul-africana constitui-se também como importante espaço de debate a cerca da criação da legislação acima referida. Desta forma,

“En lugar de tratar con colectivos plenamente constituidos y, en cierto modo, ya preparados para su uso, puede entonces aprehender las operaciones de construcción de los colectivos examinando la formación de las causas colectivas, es decir, la dinámica de la acción política.” (BOLTANSKI, 2000:25)

Buscando apreender a dinâmica da ação política envolvida na elaboração das novas leis de terra na África do Sul, este capítulo terá início com a descrição das propostas contidas no “Green Paper” buscando situar o leitor nas questões que causaram

---

<sup>7</sup> Cabinet: é um órgão do governo nacional que representa o poder executivo do país, este é liderado pelo conselho de ministro composto pelo presidente, vice-presidente e vários ministros nomeados pelo presidente da Assembleia nacional.

<sup>8</sup> Segue em anexo, uma tabela contendo a data e os participantes da consulta pública em cada uma das províncias da África do Sul.

disputas dentre os diversos agentes relacionados a terra neste país. Em seguida explanarei a cerca da atuação do NAREG, durante o período de consulta publica.

## **2.1-Descrição das propostas contidas no “Green Paper”**

O “Green Paper” apresenta como sendo a estratégia de reforma da terra do “Department of Rural Development and Land Reform” a transformação agrária, definida como uma mudança rápida e fundamental nas relações entre sistemas de padrões e controle de propriedade de terra, pecuária e cultivo. Ao longo do documento essa estratégia é relacionada às seguintes grandezas: combater a fome, restaurar a cultura dos povos atingida pelo colonialismo e pelo apartheid, promover coesão social e desenvolvimento. A narrativa construída no “Green Paper” associa a transformação agrária à luta anti-colonial, defendendo a reintegração de posse daqueles que tiveram suas terras tomadas através da força e a restauração da centralidade da cultura indígena no país.

De acordo com o “Green Paper”, a transformação agrária será realizada por meio do engajamento de todos os sul-africanos, resultando em um sistema de posse que deverá satisfazer aspirações independentes de gênero, raça e classe.

Os princípios da reforma da terra aparecem como um desdobramento das proposições apresentada acima, estes são: a des-racialização da economia rural, uma disciplina de produção sustentável visando a segurança alimentar e uma alocação de terra democrática e equitativa em termos de classe, raça e gênero.

A introdução do “Green Paper” termina afirmando que a “Comissão da verdade e da reconciliação” tem demonstrado capacidade e vontade política do povo negro para perdoar os abusos ocorridos no período colonial e no apartheid. E este é o espírito do “Green Paper”, de modo que o povo sul-africano deve trabalhar junto para construir um futuro coletivo.

Após apresentar os princípios descritos acima, o “Green Paper” propõe como meio de realizá-los, a criação dos seguintes programas e instituições:

**a)Programa de Recapitalização e desenvolvimento:** Este aparece no “Green Paper on Land Reform” como um programa que tem como objetivo garantir que todas as fazendas de reforma da terra adquiridas por meio de fundos estaduais a partir de 1994, bem como fazendas de pequenas propriedades que tenham sido adquiridas de modo privado mas que os novos proprietários não tenham meios de mantê-las

produtivas, tornem-se cem por cento produtivas. A estratégia subjacente ao programa é a parceria com agricultores comerciais, numa base de partilha de risco.

**b) *Um único sistema de posse com quatro níveis:*** este une as múltiplas formas de propriedade atuais: comunal, estatal, pública e privada, em um único sistema. Estas funcionarão da seguinte forma:

- 1- Terra pública e estatal: arrendamento;
- 2-Terras de propriedade privada: propriedade livre, com limite de extensão;
- 3-Terras pertencentes a estrangeiros: propriedade livre, com posse precária e obrigações/ condições a cumprir;
- 4-Propriedade Comum de Terra: propriedade comunal, com direitos de uso institucionalizados.

O “Green Paper” faz uma ressalva em relação a propriedade comunal, ressaltando que esta será tratada em uma articulação política separada, por causa de sua complexidade (necessidade de amplas consultas e conformidade constitucional, anulação do recente “Communal Land Rights Act (CLARA)”<sup>9</sup> pela Constitutional Court).

**c) *Land Management Commission- LMC:*** é uma comissão autônoma, porém não independente do “Department of Rural Development and Land Reform”, que será composta por todos os interessados na terra e pessoas nomeadas pelo ministro por seus atributos especiais. Este terá função consultiva no que tange a realização de pareceres, relatórios de pesquisa e orientações sobre gestão de terra para todos os órgãos e departamentos relacionados a terras estaduais. Terá como função também garantir o alinhamento, interligação e coerência entre as agências de gestão, departamentos e outros órgãos do Estado relacionados a terra. Gerenciar o ambiente regulatório que garanta que as terras sejam geridas de maneira a proteger a qualidade e os valores da terra, além de realizar auditorias que garantam a integridade dos inventários do estado sobre terras públicas incluindo o monitoramento de seus usos.

A LCM tem poder de: intimar qualquer entidade, pública ou privada, a responder qualquer questão relativa á sua posse de terra; verificar, validar ou invalidar títulos individuais ou corporativos; exigir declaração contendo todos os documentos que comprovem a posse de terra; iniciar acusação ou conceder anistia de acordo com seu critério, apreender ou confiscar terras obtidas através de meios fraudulentos ou

---

<sup>9</sup> CLARA: esta legislação foi considerada inconstitucional pelo Tribunal Constitucional, em 11 de maio de 2010.

corruptos.

**d) Land Valuer-General (LVG):** antes de definir as funções do LVG, são apresentados no “Green Paper” problemas que justificam a criação desta instituição. Estes problemas são: ausência de um quadro legislativo que determine outras variáveis, para além do foco no valor de mercado, na determinação dos valores de terra; conflito de interesses e práticas ilícitas; avaliações impróprias ou apressadas, a fim de cumprir prazos ou planeamentos; uma abordagem a - histórica ou mecânica da avaliação; o fato da probidade de algumas avaliações serem questionáveis e a necessidade de um centro nacional de valores de propriedade.

A partir desse levantamento de problemas o LVG é definido como uma instituição responsável por: fornecer valores de terra justos e consistentes para fins fiscais; determinar indenização nos casos de desapropriação de terras, sob a lei de expropriação ou qualquer outra legislação, que esteja de acordo com a constituição; definir normas e padrões; criar e realizar manutenção de uma base de dados de informações ligadas ao valor de terra.

**e) Land Rights Management Board (LRMB), com comitês locais de gestão (CLG):** O LRMB será composto por representantes dos setores que detém direitos de terra e pessoas nomeadas pelo ministro por conta do seu conhecimento especial e capacidade de prestar serviços profissionais para a diretoria. As funções do LRMB são de comunicação das reformas legais para os proprietários de fazendas, farm-dwellers e potenciais beneficiários de terra; desenvolver a capacidade institucional (dentro e fora das instituições estatais) de aconselhar e apoiar os detentores dos direitos facilitando o uso ativo da lei; desenvolver um sistema eficiente de registro dos direitos sobre a terra; incentivar a primazia das soluções sociais para os problemas e disputas sociais; prestar representação legal no que tange a expulsões ilegais; estabelecer um sistema de apoio coordenado e integrado entre o Estado, sociedade civil e setor privado visando o desenvolvimento em áreas de assentamento rurais.

O CLG será composto por representantes dos residentes de uma área rural específica: farm dwellers, farm workers, agricultores comerciais, conselhos municipais, departamentos governamentais, assentamentos humanos e o serviço de polícia sul-africana.

O LRMB terá poder de estabelecer e dissolver comitês de gestão locais; fixar normas e padrões a serem seguidos pelos CLG, delegar competências para o CLG, julgar recursos sobre assuntos tratados pelos CLG, fazer cumprir os direitos dos companheiros

dos moradores de fazenda.

**f) Land Tenure Security bill, de 2010:** esta legislação foi proposta em dezembro de 2010 com o objetivo de propor reformas no sistema de posse vigente atualmente na África do Sul, através de mudanças e reestruturação na economia e nos mecanismos legais e políticos que regem a propriedade. Esta lei não foi aprovada até o presente momento, mas é tratada pelo “Green Paper” como parte integrante do programa de reforma da terra.

## **2.2-The National Reference Group (NAREG)**

NAREG é um fórum constituído por representantes de organizações de agricultores comerciais, lideranças tradicionais, especialistas em solos, acadêmicos dentre outros agentes relacionados a questão da terra na África do Sul. O objetivo deste grupo é indicar problemas e oferecer soluções a cerca da construção do “Green Paper”, visando colaborar com o desenvolvimento de novas políticas de reforma da terra neste país.

O NAREG foi estabelecido em setembro de 2011 pelo ministro do “Department of Rural Development and land affairs”, Gugile Nkwinti. Este é composto por seis grupos de trabalho, em consonância com as propostas do “Green Paper”, estes são:

- 1-The Land Management Commission;
- 2-The Land Rights Management Board e suas estruturas locais. As discussões deste grupo incluem as negociações sobre as expulsões, a criação de agrovilas, e o projeto do “Land Tenure security bill”<sup>10</sup>.
- 3-The Valuer-General;
- 4-Um único sistema de posse com quatro níveis;
- 5- Terras comunais;
- 6- Emendas ao “The Restitution Act” e ao “The Community Property Associations Act 28 de 1996”.

Após a reunião que estabeleceu o NAREG, aconteceram outras duas com todos os grupos de trabalho, no período que compreende setembro de 2011 a maio de 2012, a primeira ocorreu no dia 29 de novembro de 2011 e a segunda em 17 de fevereiro de 2012. O objetivo destas reuniões era apresentar os avanços das discussões realizadas por

---

<sup>10</sup> O projeto do “Land Tenure Security Bill” foi tornado publico em dezembro de 2010, este tinha como objetivo suprir lacunas das legislações de terra vigentes, dentre suas propostas buscava realizar reformas no sistema de posse da África do Sul.



cada grupo de trabalho. Em alguns documentos e reportagens que tive acesso consta a informação que nestas reuniões foram produzidos relatórios e uma ata, nos quais constam os relatos de todas as questões levantadas a respeito do “Green Paper”. Estes relatórios seriam de suma importância para este trabalho, pois, nos permitiriam mapear quem são os agentes que conseguiram acessar esse espaço de debate e nos ajudaria a traçar as disputas políticas no âmbito do NAREG em torno da criação das novas legislações de terra na África do Sul. Porém estes relatórios não foram disponibilizados na internet.

Nos documentos e reportagens que tive acesso não consta uma relação com a totalidade dos agentes que participaram das reuniões do NAREG. Em um relatório do “Department of Rural Development and Land”, são citadas algumas instituições que compõem o NAREG, o que nos serve como uma pista a seguir. Estas instituições são:

- **AGri SA:** é uma organização de agricultores comerciais, de âmbito nacional. Esta teve início em 1904, neste momento nomeada de “The South African Agricultural Union”.

“No período anterior a democratização, este grupo só possuía associados brancos englobados na categoria dos grandes proprietários. Atualmente possui mais de 70.000 fazendeiros comerciais de pequena e grande escala associados ao grupo, incluindo alguns indivíduos negros. No entanto, todos os cargos de liderança da organização são preenchidos por pessoas de cor branca, representando os interesses dos fazendeiros brancos.” (GOTLIB, 2007:49)

Em seu site<sup>11</sup>, seu objetivo aparece associado a promover a rentabilidade sustentável e a estabilidade de produtores agrícolas comerciais e agroindustriais, através de sua participação política em nível nacional e internacional.

- **Transvaal Agricultural Union (TAU-SA):** “Constituída nos primeiros anos do século XX, a TAU-SA representa, até os dias atuais, os interesses dos fazendeiros brancos, em sua maioria, Boers (descendentes de holandeses). Os indivíduos que compõem os cargos de destaque da organização são brancos, assim como seus associados.” (GOTLIB, 2007:58)
- **Agri-Business Chamber:** foi criada em 1946 com o nome de “the Co-operative Council” para representar os interesses das cooperativas agrícolas, e em 2003

---

<sup>11</sup> <http://www.agrisa.co.za/Index.html>

passa a ser chamar “Agri-Business Chamber” visando melhor representar as necessidades do agronegócio na África do sul. Esta é uma associação voluntária, que age no sul da África do Sul, com o objetivo garantir o papel do agronegócio no crescimento econômico do país.<sup>12</sup>

- **Congress of Traditional Leaders of South Africa (Contralesa):** representa os líderes tradicionais de terras comunais da África do Sul, foi criado em 1987 com o objetivo de ser um movimento de oposição extra-parlamentar. Este foi criado com o apoio da ANC e da United Democratic Front<sup>13</sup>. As relações com o ANC passaram a ser problemáticas no momento que o partido não apoia a participação do Contralesa no CODESA.

Além das instituições do NAREG relatadas acima, em um relatório do “Department on Rural Development and Land Reform”, consta que no dia 25 de novembro de 2011 o ministro, Gugile Nkwinti, faz um pedido para que mais duas instituições façam parte do NAREG. Estas são:

- **The South African Local Government Association (SALGA):** é uma associação autônoma composta por 278 municípios. Sua sede nacional é localizada em Pretoria, e possui escritórios nas nove províncias deste país. No site da SALGA<sup>14</sup> seu papel é apresentado em quatro funções:
  - Aconselhamento e apoio: análise de políticas, pesquisas, troca de conhecimento e apoio para os membros.
  - Representação: engajamento nas políticas e legislações nacionais.
  - Realizar negociações coletivas em nome de nossos membros.
  - Construir a imagem do governo local, em âmbito nacional e internacional.
- **Food and Allied Workers Union (FAWU):** é um sindicato trabalhista, criado em 1941 em Western Cape, com o objetivo de organizar os trabalhadores principalmente negros desta província. Sua sede é localizada em Gugulethu, Cape Town. E possui escritórios nas oito províncias da África do Sul. Em seu site a FAWU dá ênfase em ser conhecida por sua luta de gênero e por ter produzido sindicalistas respeitadas.

Ainda sobre as associações que compõem o NAREG, a TAU- SA no dia 14 de fevereiro de 2012, suspende a sua participação no NAREG alegando que o processo de

---

<sup>12</sup> Informações retiradas do site da Agri-Business Chamber: <http://www.agbiz.co.za>.

<sup>13</sup> United Democratic Front : foi criada em 1983, e se constituiu como uma das mais importantes organizações anti- apartheid dos anos 1980.

<sup>14</sup> <http://www.salga.org.za>.

consulta era enganoso e que a participação de instituições como a TAU-SA era utilizada somente para dar legitimidade ao processo.

No que tange as reuniões gerais do NAREG, tivemos acesso a dois relatórios publicados pela AGRI SA, com o objetivo de informar seus associados sobre o andamento das discussões realizadas nos grupos de trabalho. Esses relatórios foram publicados nos dias: 12 de abril e 22 de maio de 2012. O primeiro documento em sua grande parte busca mostrar a opinião da AGRI SA nas discussões realizadas nos Grupos de trabalho. No segundo, a AGRI SA discorre em dez páginas sobre a frequência de encontro dos grupos e quais foram os pontos de acordo e desacordo nas discussões.

Apesar deste documento não nos permitir conhecer detalhadamente as questões que foram tratadas nos grupos de trabalho, acredito que este relatório será de grande importância para entendermos futuramente, qual a agência das associações de agricultores comerciais na formação das novas políticas relativas a terra neste país.

### **2.3- Relatórios da AGRI SA de: 12 de abril e 22 de maio de 2012**

A AGRI SA realizou uma reunião com seus participantes no dia 13 de março de 2012, nesta foi fornecido um resumo sobre as atividades dos grupos de trabalho que compõem o NAREG, tendo em vista que a AGRI SA possui dois representantes em cada um dos grupos de trabalho. Baseada neste resumo essa associação publicou um relatório em 12 de abril de 2012, com o objetivo de informar seus associados sobre o andamento das reuniões do NAREG.

Este relatório tem início com um pequeno resumo das atribuições do NAREG, seguindo-se de alguns comentários gerais a respeito do andamento das reuniões. Dentre os comentários realizados, a AGRI SA informa está preocupada com a baixa assiduidade dos beneficiários da reforma da terra nas reuniões do NAREG, esta preocupação foi justificada pelo fato de abrir brechas para em um momento posterior esses grupos questionarem a legitimidade da consulta pública e as recomendações resultantes dela. Em seguida relata-se a fala do ministro Nkwinti que diz que o “Green Paper” é apenas um quadro de princípios e que os grupos de trabalho tem a atribuição de dar substância a tais princípios.

Consta também neste relatório que na reunião de 17 de fevereiro de 2012, Salomão Tsenoli, representante do “Department of Rural Development and Land”, teria afirmado que três grupos de trabalho não tinham realizado um progresso satisfatório e que seria necessário uma intervenção do ministério, estes grupos de trabalho são: terras

comunais, “the Land Management Commission (LMC)” e “the Land Rights Management Board”.

No segundo relatório publicado no dia 22 de maio de 2012, após uma breve introdução a AGRI SA passa a relatar as áreas de consenso e de desacordo em cada um dos seis grupos de trabalho. Buscando um melhor entendimento das disputas em torno da criação dessas novas legislações, descreveremos os pontos relatados pela AGRI SA.

### ***1- Land Management Commission (LMC)***

Este grupo de trabalho é composto por representantes da agricultura organizada, agronegócio e beneficiários da reforma da terra. Eles se reuniram seis vezes e produziram um projeto de relatório que foi apresentado em 17 de Fevereiro de 2012 na reunião geral do Nareg.

#### *As áreas de consenso foram:*

- A necessidade de uma instituição, que deve ser um órgão autônomo e que se constituirá como a instituição-chave da administração de terra. Suas atribuições deverão estar associadas à gestão de terra na África do Sul visando garantir uma administração de terra mais eficiente, confiável e eficaz.
- Ser um ponto de referência oferecendo consultoria, coordenação e realizando auditoria. Podendo incluir a gestão de terra do Estado e parcerias público- privado.

*As áreas de desacordo são:* • A LCM possuir função de regulamentação. A Agri SA, por exemplo, afirmou que não é a favor de poderes judiciais que estavam sendo concedidos a um órgão administrativo. Só um tribunal pode e deve ter o mandato para intimar pessoas, concessão de anistia ou iniciar processos ou invalidar títulos.

- Há desacordo sobre os poderes atribuídos a esta, como invalidar títulos de propriedade, apreender ou confiscar terras obtidas por meios fraudulentos. Agri SA sustentou que estas são funções judiciais a serem exercidas pelos tribunais.

### ***2- Valuer Geral (VG)***

Este grupo de trabalho reuniu-se regularmente e de forma consistente. Este é composto por representantes de bancos comerciais, agricultura organizada, agronegócio, beneficiários da reforma agrária e de profissionais que trabalham como avaliadores. A experiência internacional tem sido analisada e algumas conclusões foram tiradas a partir daí. Foram realizados trabalhos também com o objetivo de saber onde seria melhor localizado o escritório do avaliador geral e qual será sua relação com os

departamentos e instituições existentes.

Áreas de consenso: • A criação da instituição de um avaliador-Geral foi aceita, mas sob certas reservas quanto ao seu papel e funções.

- Foi acordado que ele deve ter um mandato mais amplo para lidar com a propriedade em geral e não ter apenas um foco restrito a terra. Também há uma sugestão de que ele deve ter um papel nas avaliações feitas com o propósito de taxas de propriedade municipais.
- O Valuer General deve primordialmente assegurar que o Estado obtenha preços adequados corretos por meio de transações que utilizem de forma clara e transparente valores de Mercado.
- Foi acordado que o Valuer-General poderia ajudar com o estabelecimento de normas e diretrizes para avaliadores profissionais, na formação de avaliadores e realizar habilitação de avaliações realizadas ou encomendadas por órgãos do Estado. Poderia também prestar um serviço de aconselhamento ao governo em âmbito nacional, provincial e local em termos de valores de propriedade, além de manter um banco de dados de valor da propriedade.

Áreas de desacordo: • Não há acordo sobre a proposta que o Valuer- General pode determinar os preços da terra. Particularmente, a agricultura organizada, o agronegócio e os bancos comerciais defenderam que a instituição deve desempenhar somente um papel de aconselhamento e acompanhamento e não de regulamentação, de modo que as decisões do Valuer-General possam ser revistas e julgadas pelos tribunais. A Agri SA se posicionou que sempre deve recorrer aos tribunais quando as disputas sobre as valorizações surgirem.

### ***3-The Land Rights Management Board and Committees (LRMB)***

O objetivo deste grupo de trabalho é encontrar uma maneira de lidar com as questões de posse da terra, disputas sobre direitos de posse, despejos; oferecendo possíveis soluções. Este grupo de trabalho se reuniu em quatro ocasiões e se constitui de representantes dos: beneficiários da reforma agrária, agronegócio, agricultura organizada, líderes tradicionais, ONG e instituições de pesquisa.

No centro das discussões estavam os poderes e funções do LRMB. De acordo com a AGRI SA, se as funções desta instituição incluem resolução de disputas, também em fazendas comerciais ou qualquer outra área para que o assunto, o equilíbrio deve ser encontrado entre os direitos dos trabalhadores agrícolas ou de moradores e dos

proprietários, lidando com o desafio de manter a disciplina de produção. Ele também deve aderir aos princípios constitucionais pertinentes.

Áreas de consenso:

- O grupo de trabalho deverá apresentar uma política de posse abrangente.
- Teve acordo sobre a necessidade de criação de uma instituição como “Land Rights Management Board”, embora tenha havido muito debate sobre o seu papel e funções. Inicialmente, as propostas do “Green Paper” parecia limitar o seu papel a gestão das agrovilas. Foi acordado que ele tem uma função maior, dentre elas: facilitar a resolução de conflitos, também em fazendas comerciais; monitorar os despejos; ajudar a disseminar as informações corretas sobre os direitos de posse e promover parcerias entre as partes interessadas.
- Foi ainda acordado que o Conselho pode, em consulta com o ministro, estabelecer relevantes estruturas provinciais e / ou local composto de partes interessadas a fim de facilitar a prestação de assistência jurídica e representação legal à pessoas afetadas (qualificar os moradores das fazendas e agricultores).
- amplo acordo foi alcançado sobre a composição e os membros do Conselho.
- Deverão ser feitos projetos-pilotos para testar a eficácia desse tipo de estrutura, no que tange a sua capacidade de mediar e encontrar soluções para as disputas de posse.
- Em relação ao projeto do “Land Tenure Security Bill”, é relatado que por unanimidade ficou decidido que o Departamento deve considerar realizar alterações no “Extension of Security of Tenure Act” (ESTA) ao invés de prosseguir com o projeto do “Land Tenure Security Bill”.

Áreas de desacordo: • Apesar de não existirem áreas definidas de discordância neste grupo de trabalho, nesta fase, um grande volume de trabalho ainda é necessário para formular uma política abrangente de posse. Este grupo defende também a necessidade de pesquisas para melhor entender as lacunas do ESTA. É provável que as divergências ainda vão surgir a medida que mais trabalhos sejam realizados, especialmente em torno da questão dos despejos.

- O conceito de agrovilas (implicações legais e práticas) é também uma área que requer mais atenção.

#### ***4- Legislative amendments to the Restitution Act and Communal Property Act***

Este grupo de trabalho reuniu-se em cinco ocasiões em 2011, mas nenhuma vez em 2012, exceto durante a reunião Nareg de 17 de Fevereiro de 2012. Entre os

participantes estão representantes de beneficiários da reforma da terra, do agronegócio e da agricultura organizada. Um projeto de relatório foi acordado em Novembro de 2011.

Um novo relatório foi enviado aos membros do NAREG em 20 março de 2012, porém este nunca foi apresentado em uma reunião de trabalho para discussão. Falou-se de uma pesquisa global que deve ser feita - esta foi uma proposta que parecia vir de funcionários do departamento e não das demais partes interessadas.

#### Áreas de consenso:

- Um workshop sobre a restituição será realizada para encontrar uma maneira sustentável de realiza-las. Os desafios de implementação precisam ser abordados e as razões para o fracasso do programa de restituição precisa ser honesta e criticamente analisados.
- Existe um amplo consenso sobre algumas alterações legislativas no “Communal Property Associations Act”.

#### Áreas de desacordo:

- Não há consenso ainda sobre quaisquer propostas específicas sobre a alteração da Lei de Restituição. A legislação não pode prosseguir até que algumas escolhas políticas sejam consideradas.

### ***5-Único Sistema de Posse com quatro níveis***

Questões críticas foram discutidas no grupo de trabalho que tem como membros, representantes: do Banco Mundial, do agronegócio, da agricultura organizada, líderes tradicionais, beneficiários da reforma da terra e instituições acadêmicas. O grupo de trabalho reuniu-se regularmente e de forma consistente durante 2011 e 2012. Discussões robustas ocorreram em algumas das reuniões. Um número de sub-grupos foram formados para discutir alguns dos temas com mais detalhes. Questões tão diversas como a segurança alimentar, produção, parcerias, imposto sobre a terra, limites de terra, direito de primeira recusa, terras do Estado, a propriedade de terra estrangeira, arrendamentos e compensação foram discutidos. As discussões deste grupo foram, provavelmente, muito amplas e muitas das questões não foram discutidas em profundidade suficiente. Um relatório abrangente foi produzido em 20 de fevereiro de 2012. Um relatório de pesquisa sobre a experiência internacional sobre limites de terra também foi feito. O relatório coloca vários argumentos a favor e contra os limites de terra, mas não faz quaisquer recomendações firmes.

#### Áreas de consenso:

- Esquemas de capitalização são desejáveis e devem ser promovidos
- Os modelos de parceria público-privada precisam ser exploradas e implementadas.
- Existe algum consenso sobre o arrendamento de terras estatais para os beneficiários.
- A auditoria de terra deve ser finalizado o mais rápido possível.

#### Áreas de desacordo:

- A AGRI SA e a “The Agricultural Business Chamber” opõem-se fortemente ao limite da propriedade da terra, esta é justificada segundo o argumento de que é comprovado internacionalmente que os efeitos negativos desta atitude supera quaisquer efeitos positivos.
- Alguns participantes defendem a implantação de um imposto universal em toda a terra. A AGRI SA argumentou contra um imposto sobre propriedade da terra na base de que ele terá um impacto negativo sobre o investimento, restringirá o desenvolvimento em áreas próprias e comunais, além de ter grande custo e ser de difícil administração.
- Direito de preferência<sup>15</sup>: A AGRI SA defende que uma possível interferência nos princípios de livre mercado da propriedade imobiliária traria efeitos negativos para a economia do país. Não foi alcançado consenso sobre a proposta de um direito de preferência.
- Restrição à propriedade de terra estrangeira: Não há consenso ainda, deverão ocorrer mais discussões a respeito. Porém o conceito de uma regulamentação sem desencorajar o investimento estrangeiro parece ter sido adotada.

### **6- Terra Comunal**

Depois que líderes tradicionais concordaram em participar do NAREG, este grupo de trabalho começou a funcionar. Ele teve três reuniões no ano de 2012.. Um projeto de relatório abrangente foi produzido em 23 de abril de 2012 e as propostas de novas posições sobre políticas de reforma da terra giram em torno de cinco conjuntos de questões:

- a) A reconfiguração das áreas comunais.
- b) Melhoria do acesso e distribuição de terra.

---

<sup>15</sup> O direito de preferência: refere-se a dar preferência ao Estado na compra de terras antes do proprietário entre em acordo com outras pessoas.



- c) Fortalecimento dos direitos de recursos minerais e naturais da maioria.
- d) Fortalecimento do direito à terra.
- e) Melhoria no planejamento do uso da terra e incentivos para aumento da produtividade da terra.

A intenção é alienar as terras do Estado para as pessoas que vivem em áreas comuns, limitar a propriedade estrangeira nas áreas comuns, esclarecer e reforçar os direitos sob posse tradicional. O Green Paper deve também melhorar o planejamento e a regulação do uso de terras em áreas comuns.

A AGRI SA apresentou as seguintes opiniões sobre terras comunais:

- O aumento do uso produtivo da terra de propriedade coletiva deve ser reconhecido.
- As competências empresariais de pessoas que vivem em áreas comuns devem ser reconhecidos e desenvolvidos para fins de produção de alimentos e desenvolvimento rural.
- A melhoria da segurança de posse deve ser um ponto de partida para a comercialização da agricultura nas áreas comuns.
- O objetivo a longo prazo deve ser o de tornar possível a atuais e potenciais agricultores atingir direitos de propriedade privada nas áreas atuais de propriedade coletiva.

Neste capítulo realizamos uma descrição das propostas contidas no “Green Paper” e tratamos do NAREG apartir dos relatórios da AGRI SA, o que nos servem como um indicativo do tipo de disputas suscitadas pela nova proposta de lei neste espaço de discussão.

### **Capítulo 3: As disputas na criação do “Green Paper on Land Reform” na mídia sul-africana**

Após a publicação do “Green Paper” para a consulta pública, este passa a ser um tema corrente na mídia sul-africana de modo que diversos agentes envolvidos nas questões relativas a terra neste país passam a apresentar comentários sobre este documento em reportagens publicadas na internet. Neste capítulo tenho como objetivo perceber como se dá as disputas em torno da criação do “Green Paper” no âmbito das 64 reportagens que coletei no site da AFRA, como relatado na introdução deste trabalho.

A análise das reportagens me permitiu perceber que as disputas travadas nas matérias, eram realizadas por um público específico composto por dois grupos de agentes: os proprietários de terra e o Estado, não havendo referência aos beneficiários da reforma da terra na África do Sul. No que tange ao grupo dos proprietários rurais este é composto por 13 agentes, que emitiram alguma crítica/ comentário ao “Green Paper” nas reportagens coletadas. O que me levou a agrupar estes agentes em apenas um grupo foi a convergência de argumentos, pontos criticados e grandezas utilizadas para realizar tais críticas. Dentre os participantes deste grupo, destaca-se a atuação de três agentes, AGRI SA, DA<sup>16</sup> e FF+, tendo em vista que especialmente as declarações emitidas por estes agentes eram reproduzidas em várias reportagens além de normalmente serem alvo de respostas por membros do Estado. Este fato é tomado por nós como uma evidência da importância desses agentes na dinâmica política que envolve a formulação das novas legislações de terra na África do Sul.

Neste capítulo tenho como objetivo discorre sobre as disputas acerca da concepção de reforma da terra entre o Estado e os proprietários de terra, e seus desdobramentos a respeito de como o direito a terra devem ser tratados nas novas legislações que terão o “Green Paper” como uma orientação.

#### **3.1- As disputas sobre a concepção de reforma da terra**

A associação do colonialismo e do apartheid à necessidade de implantação dos

---

<sup>16</sup> The Democratic Alliance (DA) é o partido de oposição oficial ao ANC. Em seu site este declara ter como princípios: a liberdade individual em um Estado democrático de direito e plena igualdade de direitos para todos.

programas e instituições propostos no “Green Paper” gerou polêmica na mídia sul-africana, tendo em vista que os proprietários de terra defendiam em seus pronunciamentos que esta era uma forma de justificar o fracasso da ANC em implementar um programa eficaz de reforma da terra, nos 17 anos que este partido permaneceu no poder.

Em relatório produzido pelo DA, contendo as críticas ao “Green Paper”, esse partido declara que

“It is true that land reform in South Africa is failing. But the main cause of this failure is to be found in the present: poor ANC government policy and a management and implementation process which is all but crippled by corruption, poor planning, and financial mismanagement.” (Retirado de: <http://www.politicsweb.co.za/politicsweb/view/politicsweb/en/page72308?oid=255688&sn=Marketingweb+detail&pid=90389>, Acesso em: 10/1/2012; 22:08.)

Annette Steyn, porta voz do DA, também se pronunciou a este respeito em uma reportagem na qual afirma que como esperado o “Green Paper” depende de um discurso focado no apartheid e na expropriação colonial enquanto não presta atenção na ineficiência do governo nos 17 anos que permanecem no poder.<sup>17</sup>

Jansen van Rensburg, chefe de assuntos comunitários da AFRI FORUM<sup>18</sup>, também realiza declarações que convergem ao argumento defendido pelo DA.

“The Green Paper is based on the assumption by Government that the principle of willing buyer and willing seller is not feasible, and blames the failures of this policy on the farmers. This is a misguided assertion that ignores the bureaucratic failures and corruption on Government's side.”( Reportagem retirada de: <http://www.politicsweb.co.za/politicsweb/view/politicsweb/en/page71654?oid=273433&sn=Detail&pid=71616>, Acesso em: 20/2/2012; 17:02.)

No relatório produzido pela DA contendo as críticas ao “Green Paper” esta afirma que

“Appallingly, the introduction to the document even goes so far as to equate these

---

<sup>17</sup> Retirado de:

<http://www.politicsweb.co.za/politicsweb/view/politicsweb/en/page71654?oid=255697&sn=Detail&pid=71616> . Acesso em: 10/1/2012; 22:03.

<sup>18</sup> AFRIFORUM: é uma instituição sem fins lucrativos, que tem como objetivo lutar pela proteção e expansão dos direitos civis das comunidades minoritárias, afrikaners.

challenges to a battle between black and white South Africans, while making thinly veiled threats on behalf of the former” Retirado de: <http://www.politicsweb.co.za/politicsweb/view/politicsweb/en/page72308?oid=255688&sn=Marketingweb+detail&pid=90389>, Acesso em: 10/1/2012; 22:08.)

O DA cita o seguinte fragmento do “Green Paper” para provar sua afirmação:

“The Truth and Reconciliation Commission (the TRC) has adequately demonstrated the capacity and political will of black people, in general, and the African majority, in particular, to forgive. BUT, this goodwill should not be taken for granted, because it is not an inexhaustible social asset. It is an asset around which we should work together to build our collective future. That is the spirit of this Draft Green Paper.” (DEPARTMENT OF RURAL DEVELOPMENT ON LAND REFORM, 2011:10)

Consta nos argumentos da AGRI SA e do DA a afirmação que apesar do “Green Paper” lançar mão do apartheid e do colonialismos para explicar a necessidade das instituições propostas, esta não oferece nenhuma solução coerente e sustentável para resolver as desigualdades legadas por estes processos históricos, de modo que os sem-terra sul-africanos vão permanecer sentindo os efeitos do passado.

Nas discursos dos proprietários de terra há uma clara tentativa de dissociar o apartheid e o colonialismo, da necessidade de implantação das propostas de programas e instituições contidas no “Green Paper”. Esse ato está conectado a oposição destes agentes a concepção de reforma da terra apresentada no “Green Paper”, de transformação agrária definida como uma mudança nas relações entre sistemas de padrões e controle de propriedade de terra e seu cultivo. O DA deixa clara sua posição a este respeito, no seguinte trecho:

“Land reform in South Africa can be a "win-win" scenario, in which the injustices of the past are redressed, while at the same time growing the rural economy, creating jobs, and ensuring access to opportunity for all South Africans. In order to achieve these aims, the overarching objective of any government responsible for answering the land question must be to drive rural economic growth and job creation. This cannot and will never be achieved by the expropriation of land without compensation.” Retirado de: <http://www.politicsweb.co.za/politicsweb/view/politicsweb/en/page72308?oid=255688&sn=Marketingweb+detail&pid=90389>, Acesso em: 10/1/2012; 22:08.)

Em contrapartida a concepção de terra defendida pelo Estado o DA apresenta

sua concepção de reforma da terra, que em suas descrições preencherão as lacunas apontadas por estes na concepção do Estado.

“The DA's own vision for land reform in South Africa is based on the four pillars of the Open, Opportunity Society for All: **Redress, Reconciliation, Divesity, and Delivery**. It is a vision of a thriving rural economy in which the injustices of South Africa's apartheid and colonial past are effectively and decisively redressed through a combination of sustained job-creating economic growth, and a well-managed and appropriately resourced restitution and redistribution programme.” Retirado de: <http://www.politicsweb.co.za/politicsweb/view/politicsweb/en/page72308?oid=255688&sn=Marketingweb+detail&pid=90389>, Acesso em: 10/1/2012; 22:08.)

A posição da AGRI SA sobre a concepção de reforma da terra do ANC fica clara na declaração de seu vice-presidente, Theo de Jager, em 10 de novembro de 2011, de que o ANC dever reformular sua política de reforma da terra com base em fatos científicos e objetivando promover investimentos na produção agrícola e na sustentabilidade.<sup>19</sup>

Na votação do orçamento do “Department of Rural Development and Land Reform”, o vice- ministro deste departamento, Thulas Nxesi, responde às organizações de agricultores comerciais.<sup>20</sup> O vice-ministro defende que a principal estratégia para banir a necessidade de terra e a fome é compartilhar a terra entre aqueles que trabalham na terra, segundo ele este problema é enfrentando pelo “Green Paper” ao ter como princípio da reforma da terra a disciplina de produção e segurança alimentar. O ministro ressalta que este não é um ataque à AGRI SA, mas é dirigido contra a segregação existente ao longo do tempo. Nxesi, afirma ainda que o problema de reforma da terra e redistribuição deve ser resolvido rapidamente, pois o país enfrenta possibilidades reais de invasões de terra.

O vice-ministro engrandece seu argumento ao associar o “Green Paper” à necessidade de enfrentar problemas tais como: roubo do gado dos “farm dwellers” por fazendeiros, trabalho forçado, expulsões, negação dos direitos humanos básicos.

Para um melhor entendimento da utilização do roubo de gado como grandeza é preciso ressaltar que

---

<sup>19</sup> Retirado de: <http://www.politicsweb.co.za/politicsweb/view/politicsweb/en/page72308?oid=253997&sn=Marketingweb+detail&pid=90389>, Acesso em: 1/6/2012.

<sup>20</sup> Retirado de: <http://www.politicsweb.co.za/politicsweb/view/politicsweb/en/page72308?oid=240074&sn=Marketingweb+detail&pid=90389>; Acesso em :6/1/2012; 16:32.

“Além de ser fundamental para o pagamento e recebimento do lobola, o gado como ressalta Robertson (1959), não pode ser considerado somente uma fonte de renda, pois ele é uma fonte de prestígio e riqueza não econômica. (...) Nessa pesquisa, a autora e os próprios fazendeiros identificam no cerceamento da manutenção de gado uma das principais causas de abandono do emprego nas fazendas.” (ROSA, 2012:372)

A este respeito o vice-ministro ressalta a responsabilidade das associações da agricultura organizadas em enfrentar estes problemas:

“The Freedom Front Plus (FF+) and DA are the first to complain when their rights are infringed, but when some amongst their constituency deny basic rights to vulnerable farm dwellers, the silence is deafening.” (Retira de :<http://www.politicsweb.co.za/politicsweb/view/politicsweb/en/page72308?oid=240074&sn=Marketingweb+detail&pid=90389> , Acesso em:6/1/2012, as 16:32)

Nessa mesma reportagem, Nxesi afirma ainda que a oposição irá rebater seus argumentos declarando que ele só sabe reviver o passado e completa a frase dizendo que ele pode entender porque eles têm tanto interesse em esquecer o passado. Dizendo em seguida que o passado esta com ele todo tempo na luta para equilibrar os direitos dos despossuídos com o dos proprietários de terra. Afirmando que interesses pessoais e os interesses do setor imobiliário, que sempre rejeitam qualquer regulação que diminua seus lucros, não prevalecerão nas legislações de terra na África do Sul. E conclui afirmando que o DA e FF+ podem ficar tranquilos que não há planos para desapropriações neste momento.

As descrições dos argumentos do Estado e dos representantes dos proprietários de terra demonstram que o apartheid e o colonialismo são grandezas utilizadas por ambos os lados, porém estas possuem agências diferentes nos distintos contextos. O Estado utiliza essas duas categorias no “Green Paper” para engrandecer seu conceito de reforma da terra, que promoverá desenvolvimento e coesão social. Enquanto os proprietários de terra afirmam que a utilização dessas duas grandezas é apenas uma forma do ANC não enfrentar os problemas atuais. Porém na concepção de reforma da terra defendida pelo DA, as desigualdades advindas do apartheid e do colonialismo também aparece como algo que precisa ser colocado um fim, porém aqui esse é associado a grandezas tais como crescimento econômico e geração de empregos.

### **3.2- Direito a terra**

As diferentes concepções de reforma da terra apresentadas no tópico acima aparecem associada a uma disputa em torno de como o direito a terra aparecerá nas novas legislações que terão o “Green Paper” como documento de orientação. As críticas a respeito do direito estão focadas na proposta de um único sistema de posse com quatro níveis ,descritos no capítulo anterior.

A crítica que aparece com mais frequência a implementação ao novo sistema de posse com quatro níveis é de que o “Green Paper” traz poucas informações sobre como cada uma destes será implementado e quais categorias de posse de terra surgirão dele. Dentre os quatros níves, o que gera maior polemica nos jornais sul-africanos é o que refere-se as terras pertencentes a estrangeiros que terá propriedade livre com posse precária e obrigações/condições a cumprir. Segundo integrantes do DA, os pronunciamentos do ministro Nkwinti demonstram que: “(...) that the proposals aimed at regulating foreign land ownership are entirely ideological and not based on any research of South African land ownership patterns.” (Retirado de: <http://www.politicsweb.co.za/politicsweb/view/politicsweb/en/page72308?oid=257121&sn=Marketingweb+detail&pid=90389> ; Acesso em:10/1/2012, 22:22)

As críticas realizadas sobre a regulação das propriedades de estrangeiros são associadas a duas principais grandezas: afetar negativamente a confiança dos investidores estrangeiros e a reforma agrária no Zimbábue.

Em relação a confiança dos investidores esta é associada a noção de reforma da terra defendida pelos proprietários como relatamos acima, ou seja, argumenta-se que a concepção de reforma da terra defendida no “Green Paper” traria malefícios para a economia e atingiria negativamente a criação de empregos. Outra grandeza utilizada para justificar a não adoção deste modelo de posse é o fato dela colocar em xeque a segurança alimentar no país. Como pode-se notar na declaração da AGRI SA:

“Agri SA is opposed to restrictions on farm size and believes that such limitations would be totally impractical and counter-productive. In fact, the bigger land owners are the ones who, amid an unfriendly market and policy environment, make the biggest contribution to food security and export earnings. Expecting them to scale down spells disaster.” (Retirado de: <http://www.politicsweb.co.za/politicsweb/view/politicsweb/en/page72308?oid=253997&sn=Marketingweb+detail&pid=90389>; Acesso em:9/1/2012,9:36)

Pieter Mulder, vice-ministro do “Department of Agriculture, Forestry and Fisheries” e um dos lideres da FF+, declarou que limitar o tamanho de propriedade era a

receita para a escassez de terra na África do Sul, em seguida Mulder faz a seguinte afirmação:

“Approximately 15% of SA’s commercial farmers ... produce 80% of the food .... By placing limits on how much land these big farmers are allowed to own, the whole of the agricultural economy will be warped without the land reform problems ... being solved.” (Retirado de: <http://www.businessday.co.za/articles/Content.aspx?id=152174> ; Acesso em: 9/1/2012; 9:31.)

Já a reforma Agrária no Zimbábue é apresentada como um exemplo a ser evitado pela África do Sul. O Zimbábue é um país que enfrenta sérios problemas fundiários advindos do seu passado colonial, tentando lidar com esse problema no início da década de 1980 este país utilizou o mercado como único mecanismo de reforma agrária. Porém a em meados dos anos 1990,

“o Estado passou a adotar uma postura mais radical , deixando de indenizar as terras pelo preço de mercado e atribuindo essa obrigação de reparação histórica à Grã-Bretanha. Desde então, parece ter se desenvolvido uma crescente aliança entre o Estado e certas forças sociais locais contra as condições impostas por potências estrangeiras e organismos internacionais a um processo de redistribuição de terras fortemente marcado por questões raciais.” (LEBERT,2004:171)<sup>21</sup>

A associação das propostas do “Green Paper” fica evidente na seguinte afirmação realizada pelo presidente da AGRI SA, Johannes Moller.

“The idea that foreigners could only hold agricultural land if they partnered with black South Africans “smacks of Zimbabwe”, where an indigenisation law applies to agriculture and business. “We should stay as far away from the Zimbabwe model as possible.” (Retirado de:<http://www.iol.co.za/business/cabinet-to-glimpse-new-land-ownership-plan-soon-1.1017006> ; Acesso em: 2/1/2012, 22:19.)

A conexão do “Green Paper” a reforma agrária no Zimbábue foi tamanha que o presidente Zuma faz a seguinte declaração, no seu discurso da nação, em fevereiro: “We are not planning another Zimbabwe where we just go and occupy land—we won’t do that. However the Constitution must talk to the acceleration of land redistribution.” (Retirado de:<http://mg.co.za/article/2012-03-26-mantashe-slow-land-reform-betrays-the-revolution>; Acesso em:19/5/2012; 13:21.)

---

<sup>21</sup> Para obtenção de informações mais detalhadas sobre a reforma agrária no Zimbábue, ler: MOYO e Yeros (2008).



O nível de posse que regula as terras comunais se constitui como outro foco de disputa nas matérias pesquisadas. Perpassam as reportagens sobre o tema a crítica sobre a falta de informação sobre como ficará a posse de terra para as pessoas que habitam em áreas comunais.

Annette Steyn, porta voz do DA, aponta discordâncias entre o “Green Paper” e o “The National Development Plan 2030 (NDP)”<sup>22</sup> no que tange a terras comunais, para ela este fato revela a falta de coerência política do governo ANC.

“The NDP identifies insufficient tenure security for black farmers in communal areas as “the first major risk” to the objective of building “integrated and inclusive” rural economies. It is estimated that 21 million South Africans live on more than 17 million hectares of communal land, which amounts to around 14% of the country’s total land area. It is therefore unfathomable that the communal land rights issue is not addressed in the Draft Green Paper on Land Reform. The NPC’s policy recommendations confirm the DA’s position that the discussion about redistribution makes no sense in the absence of concrete proposals with regard to communal land.” ( Retirado de :<http://allafrica.com/stories/201111170414.html>; Acesso em: 16/2/2012;23:41)

Em outra reportagem Steyn afirma ainda que:

“Our main concern in the Green Paper lies with the government’s focus on the 3 million South Africans who live and work on privately-owned farms, while failing adequately to deal with the issue of communal land tenure which affects the 16 million landless South Africans who reside in the former apartheid homelands.” (Retirado de: <http://www.politicsweb.co.za/politicsweb/view/politicsweb/en/page71654?oid=255697&sn=Detail&pid=71616> ; Acesso em: 10/1/2012)

A crítica a falta de informações sobre o nível de posse das terras comunais aparece nas reportagens associado a uma possível concentração de terra nas mãos do Estado.

“The green paper also suggests that more and more land will come under state ownership. First, by introducing ceilings on land in private ownership, it implicitly requires commercial farmers with more land than the maximum to dispense with the ‘excess’. The State could decide to expropriate ‘excess’ land at valuations decided by the valuer-general.

Even if this does not occur, many farmers might find themselves obliged to divest themselves of ‘excess’ land at the same time, which will flood the market and drive

---

<sup>22</sup> O NPD é um plano de desenvolvimento que tem como objetivo eliminar a pobreza e reduzir as desigualdades até 2030. Este foi elaborado no ano de 2012 e passou a ter vigência em 19 de fevereiro de 2013.

prices down. Since the only buyer to whom the ceilings will not apply will be the Government, the State will be able to take advantage of artificially low prices to buy up large tracts of land. In addition, land already belonging to the State will no longer be available for sale to private owners, while those wishing to farm on it will have to be content with leasehold tenure.” (Retirado de :<http://www.politicsweb.co.za/politicsweb/view/politicsweb/en/page72308?oid=254005&sn=Marketingweb+detail&pid=90389> ; Acesso em: 9/1/2012)

De forma geral, a restrição da propriedade privada e o fato do Estado tornar-se o maior proprietário de terra do país é um tema que perpassa a maioria das reportagens que constam declarações dos proprietários de terra. Essa posição esta presente na fala do vice-presidente da AGRI SA, Theo de Jager:

"Agri SA is concerned about the notion that the state wishes to be the biggest owner of productive agricultural land and that restrictions would be placed on private ownership. The state does not have the resources, expertise or ability of farm successfully or to control and manage so much land successfully," (retirado de: <http://www.politicsweb.co.za/politicsweb/view/politicsweb/en/page72308?oid=253997&sn=Marketingweb+detail&pid=90389> ; Acesso em: 9/1/2012; 9:36)

No pronunciamento de Neil Gopal, diretor-executivo da SAPOA<sup>23</sup>, a defesa da propriedade privada também aparece como tema fundamental:

“SAPOA believes there is still much debate needed and lots of work to be done, especially if SA hopes to achieve a White Paper that is supportive of the basic policy imperatives without eroding the principles of a society cognisant of property rights and a need for a thriving, competitive economy.” (retirado de : <http://www.eprop.co.za/news/article.aspx?idArticle=14129> ; Acesso em: 9/1/2012; 11:27)

A defesa da propriedade privada, esta associada à concepção de reforma da terra defendida pelos proprietários de terra, na qual a resolução das desigualdades do país aparece ligada a aspectos estritamente econômicos e a uma negação de um maior envolvimento do Estado no processo de reforma da terra.

“(...) the overarching objective of any government responsible for answering the land question must be to drive rural economic growth and job creation. Instead of vilifying property rights, the government can and should expand access to them in order to empower landless South Africans economically and redress the imbalances of the past.” (Retirado de: <http://www.politicsweb.co.za/politicsweb/view/politicsweb/en/page71654?oid=255697>

---

<sup>23</sup> SAPOA: é um órgão representativo das propriedades industriais e comerciais da África do Sul.

Em contrapartida os proprietários de terra defendem que os problemas fundiários da África do Sul, só serão alcançados com um maior envolvimento do setor privado e de organizações da sociedade civil no processo de reforma da terra.

“(...)Agri SA is concerned that the Green Paper nevertheless envisages greater state involvement in land reform instead of seeking methods to involve the private sector and civil society organisations in a constructive way in addressing this challenge.” (Retirado de:<http://www.politicsweb.co.za/politicsweb/view/politicsweb/en/page72308?oid=253997&sn=Marketingweb+detail&pid=90389>; Acesso em: 9/1/2012; 9:36)

O posicionamento dos proprietários de terra demonstra uma filiação ao neoliberalismo, semelhante a usada pelos governantes do Zimbábue, na década de 1990 com os programas de ajuste estrutural, que “(...) implicaba una receta estandarizada de recortes en el gasto público, la devaluación de la moneda y la liberalización de los precios, de las tasas de interés y del comercio, seguido de la deseregulación de las cuentas de capital y de las relaciones laborales.” (Moyo e Yeros, 2008:191) A reforma de mercado demonstrou incapaz de lidar com os problemas da terra no Zimbábue, de modo que em 1996, quando o primeiro programa de ajuste estrutural chegou ao fim, a legitimidade da política do partido governante estava seriamente ameaçada. Frente a estes problemas em 2000, tiveram início as ocupações massivas de terra obrigando o governo a implantar aquisições compulsórias e distribuição em massa.

“Hacia fines de 2002, la reforma agraria “vía rápida” había adquirido compulsivamente 10 millones de hectáreas –aproximadamente el 90% de la tierra de agricultura comercial blanca– y había redistribuido la mayor parte de ésta a 127 mil unidades domésticas campesinas y a 8 mil granjeros capitalistas medianos.”( Moyo e Yeros, 2008:204)

Neste capítulo foi descrito as disputas entre o Estado e os proprietários rurais acerca da concepção de reforma terra que irá guiar as novas legislações da África do Sul. Essa parte do trabalho dedicou-se também a concepções de direito a terra, este estando associado ao sentido de reforma da terra defendido pelos dois agentes.

## Conclusão

A análise das matérias publicadas em sites de jornais sul-africanos compilados pela AFRA e os relatórios da AGRI SA nos permitiu descrever as disputas que estão sendo travadas em torno da criação das novas legislações de terra na África do Sul. Disputas estas que demonstraram uma divergência no que tange a concepção de reforma da terra a ser implantada no país.

No âmbito do NAREG, tivemos acesso apenas aos relatórios produzidos pela AGRI SA, associação formada por agricultores comerciais, que nos permitiu agregar elementos para compreender quais eram as demandas das associações dos proprietários de terra nas reuniões do NAREG. As informações contidas nesse documento nos serviram como um indicativo do tipo de disputas suscitadas pelas novas propostas contidas no “Green Paper”.

Nas matérias compiladas pela AFRA, as disputas se travaram entre o Estado e os proprietários de terra. As diversas divergências entre esses dois grupos de agentes em boa parte tinha como foco duas concepções diferentes de reforma da terra. A concepção defendida pelo Estado, apresentada no “Green Paper” e presente nas declarações contidas nas matérias, é de uma reforma da terra como um instrumento para a resolução das desigualdades legadas pelo apartheid e pelo colonialismo por meio de mudanças no padrão e no controle da propriedade privada.

A concepção de reforma da terra defendida pelos proprietários rurais é caracterizada por eles como uma reforma “win-win” que tem como objetivo combinar crescimento econômico, criação de empregos, restituição e redistribuição de terras bem geridas. Esta concepção aparece associada a propostas neoliberais como um maior envolvimento do setor privado e organizações da sociedade civil.

Acreditamos que as disputas em torno da concepção de terra que será implantada nas legislações de terra na África do Sul envolvem outros agentes, tais como os beneficiários da reforma da terra. De modo que conseguimos nesta monografia compor parte das disputas que envolvem esse tema. Esse fato nos leva a problematizar o espaço das reportagens publicadas nos sites pesquisados como locus privilegiado, onde apenas alguns grupos conseguem acessar. Um dos elementos que nos levam a chegar a esta

conclusão é o fato da África do Sul possuir 9 línguas oficiais, porém todas as reportagens que tivemos acesso eram escritas em inglês.

## **Bibliografia**

BOLTANSKI, Luc. El amor y la justicia como competencias. Buenos Ayres, Amorrutu: 2000.

BORGES, Antonádia. Sem sombra para descansar: etnografia de funerais na África do Sul contemporânea. Anuário Antropológico, v. 2010, 2011, p.215- 252.

DEPARTMENT OF RURAL DEVELOPMENT AND LAND REFORM. Green Paper on Land Reform. Disponível em: <http://www.polity.org.za/article/draft-green-paper-on-land-reform-august-2011-2011-08-26>.

DEPARTMENT OF RURAL DEVELOPMENT AND LAND REFORM. Draft Land Tenure Security Bill. Disponível em :<http://www.polity.org.za/article/draft-land-tenure-security-bill-b-2010-2011-01-05>.

GOTLIB, Joyce. O dilema da Reforma Agrária na África do Sul Contemporânea. Trabalho de Conclusão de Curso (sociologia). Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2007.

HALL, Ruth. Transforming Rural South Africa? Taking Stock of Land Reform. In: The Land Question in South Africa. Organização: Lungisile Ntsebeza e Ruth Hall.Cape Town, HRSC Press, 2007.

LAHIFF, Edward. O Estado, o mercado ou o pior de ambos? A reforma Agrária de Mercado na África do Sul. In: Capturando a terra.Organização: Sérgio Sauer e João Márcio Mendes Pereira.

LEBERT, Tom. Reforma Agrária e ocupação de terra no Zimbábue. In: O Banco Mundial e a Terra: ofensiva e resistência na América Latina, África e Ásia.Organização: Mônica Dias Martins. São Paulo, Viramundo, 2004.

MILLER, D.L.C; POPE, Anne. South African Land Reform. Journal of African Law, V. 44, n.2 (2000), p. 167 – 194.

MAFEJE, Archie. The Agrarian Question, access to land, and peasant rponses in Sub-Saharan Africa. Civil Society and Social Movements Programme, Paper number 6. United Nations Research Institute for Social Development, 2003.

MONTEIRO,Paula Pereira. Desafiando o direito de propriedade: o embate entre diferentes concepções de direito à terra no contexto e reforma agrária sul-africana. Trabalho de conclusão de curso (sociologia) - Universidade Federal Fluminense. Niterói,2010.

Moyo , S.; Yeros, P. El surgimiento de los movimientos rurales bajo el neoliberalismo.

In: Recuperando la tierra : el surgimento de movimientos rurales en África, Asia y América Latina. Buenos Aires: CLACSO, abril de 2008

ROSS, Robert. A concise History of South Africa. London: Cambridge University Press, 2008.

ROSA, Marcelo. A terra e seus vários sentidos: por uma sociologia e etnologia dos moradores de fazendas na África do Sul contemporânea. In: Revista Sociedade e Estado, v.27, n.2, p.361-385.

\_\_\_\_\_. Estado e ações coletivas na África do Sul e no Brasil: por uma sociologia contemporânea dos países não-exemplares. Sociologias, 2008, n.20, p. 292 – 318.

\_\_\_\_\_. Espectros de Mamdani: desafios de uma sociologia da vida política rural na África do Sul contemporânea. Estudos de Sociologia, Recife, 2009, v. 15, p. 1-15.

\_\_\_\_\_. Mas eu fui uma estrela do futebol! As incoerências sociológicas e as controvérsias sociais de um militante sem-terra sul-africano. Mana, Rio de Janeiro, 2011, v, 17, n.2.

THWALA, W. A. A experiência Sul- africana de Reforma Agrária. In: O Banco Mundial e a Terra: ofensiva e resistência na América Latina, África e Ásia. Organização: Mônica Dias Martins. São Paulo, Viramundo, 2004.

#### **SITES:**

<http://www.afra.co.za> , Acesso em: 3/3/2013;21:15.

<http://africanhistory.about.com> , Acesso em: 6 /3/2013; 16:30.

<http://mg.co.za>. Acesso em: 6/3/2013; 21:18.

<http://www.politicsweb.co.za>. Acesso em: 6/3/2013; 21:00

<http://www.eprop.co.za>. Acesso em: 6/3/2013; 21:02.

<http://www.iol.co.za>. Acesso em: 6/3/2013; 21:20.

<http://www.businessday.co.za>. Acesso em: 6/3/2013; 21:04.

<http://www.agbiz.co.za/> ; Acesso em: 3/3/2013;21:02.

<http://www.salga.org.za/>; Acesso em:3/3/2013; 21:04.

<http://www.agrisa.co.za/>; Acesso em: 3/3/2013; 21:07.

<http://www.fawu.org.za/>; Acesso em: 6/3/2013; 20:54.

